

A LEI ANTICORRUPÇÃO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE ANTICORRUPTION ACT AND THE PUBLIC PROSECUTOR PROCEDURE

DANIEL RIBEIRO COSTA

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil

danielribeiro@mpmg.mp.br

RESUMO: O microsistema de combate à corrupção foi aperfeiçoado com a promulgação da Lei n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que supriu importante lacuna existente no ordenamento jurídico pátrio. O artigo traça breve panorama dos aspectos gerais da Lei Anticorrupção, com posicionamento acerca de pontos que suscitam certa polêmica. Em seguida, aborda o papel que a Lei Anticorrupção relegou ao Ministério Público e as deficiências legislativas, na sua regulação, propondo regime mais consentâneo ao sistema de combate à corrupção por pessoas jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: lei anticorrupção; Ministério Público; atuação.

ABSTRACT: The anti-corruption micro-system was perfected with the enactment of Act 12.846/2013, known as the Anti-Corruption Act, which remedied an important gap in the country's legal system. The article outlines a brief overview of the general aspects of the Anti-Corruption Law, with a position on issues that raise a certain controversy. Next, we discuss the role that the Anti-Corruption Act relegated to the Public Prosecutor's Service and legislative shortcomings that we envisage in this treatment, proposing the regime that we think is more in line with the objective of providing *Parquet* for the improvement of the anti-corruption system by legal entities.

KEYWORDS: anti-corruption act; Public Prosecutor; procedure.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Aspectos gerais da Lei Anticorrupção. 3. A atuação do Ministério Público no âmbito da Lei n. 12.846/2013. 3.1. O Ministério Público e o processo administrativo 3.2. O Ministério Público e o acordo de leniência. 3.2.1. O acordo de leniência na Lei n. 12.846/2013. 3.2.2. O microsistema de combate à corrupção e os reflexos no acordo de leniência. 3.3. O Ministério Público e as penalidades judiciais. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. Introdução

Etimologicamente, o substantivo feminino corrupção deriva da palavra latina *rumpere*, equivalente a romper, dividir, o que gerou os vocábulos *corrumpere* e *corruptione*, de múltiplos significados (PIMENTEL, 2014, p. 19).

No dicionário Houaiss, a corrupção é definida como:

Corrupção. *s.f* ato, processo ou efeito de corromper 1 deterioração, decomposição física, orgânica de algo; putrefação <c. dos alimentos> 2 modificação, adulteração das características originais de algo <c. de um texto> 3 fig. depravação de hábitos, costumes etc.; devassidão 4 ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno <usou a c. para aprovar seu projeto entre membros do partido> 5 emprego, por parte de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, g. acarretando crime de lesa-pátria <é grande a c. no país> 6 JUR disposição apresentada por funcionário público de agir em interesse próprio ou de outrem, não cumprindo com suas funções, prejudicando o andamento do trabalho etc.; prevaricação [...] (HOUAISS, 2001, p. 848).

Sem significação unívoca, a ocorrência da corrupção pode ser analisada sob diferentes perspectivas científicas, perpassando pelas searas econômica, jurídica, sociológica, filosófica, entre outras, ou mesmo pelo senso comum.

Nem mesmo do ponto de vista jurídico é possível se extrair um conceito preciso, visto que o fenômeno da corrupção pode abarcar grande diversidade de práticas e sofrer diferentes disciplinas legais, variando o tratamento relegado a seu combate e prevenção de acordo com o ordenamento jurídico de cada país.

A ideia central de corrupção, no entanto, consiste no recebimento ou aceitação de promessa de vantagem indevida para a prática ou abstenção de determinado ato. No particular, Vito Tanzi, citado por Antônio Carlos Ozório Nunes (2008, p. 18), vaticina que “a corrupção pode ser difícil de ser descrita, mas não de ser reconhecida, quando observada”.

Na mesma linha, acentuam Gabardo e Castella:

Nota-se, portanto, que a corrupção é fenômeno complexo, passível de análise a partir de múltiplas perspectivas, independente do fato de não existir conceito jurídico acerca do que, efetivamente, consiste a corrupção, parece haver um forte consenso de que ela é um ato portador de grande nocividade. Admite-se, inclusive, que a corrupção é um fenômeno capaz de influenciar até mesmo o desenvolvimento econômico-social de todo um país. (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 130).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, não trouxe um conceito de corrupção, mas listou práticas, inclusive do setor privado¹, consideradas pelos países signatários como atos de corrupção.

A propósito, o Capítulo III do referido diploma internacional recomenda aos Estados signatários que adotem medidas quem incriminem o suborno de funcionários públicos nacionais (art. 15), o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários públicos de organizações internacionais públicas (art. 16), a malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17), o tráfico de influência (art. 18), o abuso de funções (art. 19), o enriquecimento ilícito (art. 20), o suborno no setor privado (art. 21), a malversação ou peculato de bens no setor privado (art. 22), a lavagem de dinheiro (art. 23), o encobrimento (art. 24) e a obstrução da justiça (art. 25), podendo se extrair de tais práticas, assim, a ideia matriz do que deve ser enquadrado como corrupção do ponto de vista jurídico.

¹ Embora comumente vinculada à atuação indevida do setor público, a corrupção também pode ocorrer no setor privado. Contudo, a corrupção privada não será objeto de considerações neste trabalho.

A prevenção e o combate à corrupção, portanto, são problemas transnacionais, atingindo, em diferentes graus, todas as nações. Conforme ensina Mônica Nicida Garcia:

[...] a corrupção está globalizada. O reconhecimento da ocorrência dessa globalização e da consequente necessidade de uma atuação também globalizada, em sua prevenção, detecção e repressão vem se revelando na mobilização dos Estados no sentido de procurarem instrumentos de atuação conjunta e integrada, entre os quais se encontram as convenções internacionais contra a corrupção. (GARCIA, 2008, p. 272).

O Brasil se inseriu nesse movimento internacional de combate à corrupção figurando como signatário, por exemplo, da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, elaborada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e promulgada pelo Decreto n. 3.678/2000; da Convenção Interamericana contra a Corrupção, elaborada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e promulgada pelo Decreto n. 4.410/2002; além da já mencionada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU), incorporada ao nosso ordenamento pelo Decreto n. 5.687/2006.

Diante das variadas causas e dos elevados custos da corrupção (financeiros, sociais, políticos, etc.)², além do inexorável vilipên-

2 “A corrupção tem o deletério efeito de propiciar a apropriação privada de recursos públicos que poderiam ser investidos na realização de inúmeras políticas funcionalizadoras de direitos fundamentais de que o País tanto carece — como, fundamentalmente, na prestação dos serviços de saúde, educação, segurança, transporte, alimentação e moradia. Em suma, contraria os objetivos de uma sociedade independente, justa, livre e solidária, que persegue o seu desenvolvimento.

[...] de acordo com o relatório da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), estima-se que o custo médio da corrupção no Brasil varia de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB), o que vale dizer que os recursos públicos desperdiçados com essa prática ascendem de R\$50,8 bilhões a R\$84,5 bilhões por ano”. (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014, p. 10).

dio dos valores democráticos, os diplomas jurídicos internacionais atribuem acentuada importância não apenas à repressão, mas especialmente à prevenção, recomendando aos países signatários uma série de práticas que minimizam práticas corruptas.

Contudo, advertem Fortini e Faria,

Evidentemente, é preciso considerar a falibilidade dos mecanismos voltados a impedir o malfeito, pelo que ferramentas que permitam a detecção dos atos ilícitos e medidas repressivas, voltadas à punição de pessoas físicas e jurídicas, também compõem o artefato com o qual se poderá frear a corrupção. (FORTINI; FARIA, 2016, p. 36).

Não obstante inserido no movimento de prevenção, o Brasil se destaca como um dos países em que os níveis de corrupção se apresentam de forma alarmante.

A Transparência Internacional, organização não governamental com sede em Berlim, na Alemanha, que tem como principal missão o combate à corrupção, desenvolveu o denominado *Corruption Perceptions Index* (CPI), que consiste em um índice de percepção da corrupção de caráter empírico. Em 2016, o Brasil foi classificado no 79º lugar entre os 176 países pesquisados, com índice de 40 pontos em uma escala de 0 (muito corrupto) a 100 (muito íntegro).

O Fórum Mundial Econômico, em perspectiva ainda mais preocupante, classificou o Brasil no 135º lugar no ranking de corrupção, considerando-o o quarto país mais corrupto e 81º no índice de competição global (*Global Competitiveness Index*) entre os 138 países pesquisados.

Ainda que não sejam absolutos, tais índices servem de norte para que os países adotem medidas que diminuam o fenômeno da corrupção.

Conforme Diogo Figueiredo Moreira Neto e Rafael Vêras de Freitas (2014, p. 11), o Sistema Legal de Defesa da Moralidade era composto pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.492/1993), pela parte penal da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/1993), pela Lei n. 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), pela Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e pelos artigos 312 e seguintes do Código Penal, que disciplinam os crimes contra a administração pública.

Em 2013, contudo, com o advento da Lei n. 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção Empresarial, conferiu-se, nas palavras de Moreira Neto e Freitas (2014, p. 13), “eficácia exógena” ao princípio da moralidade administrativa, para condicionar também a atuação de pessoas jurídicas que se relacionam com a administração pública³.

Trata-se de preenchimento de lacuna no ordenamento jurídico pátrio e cumprimento de obrigação que a República Federativa do Brasil havia assumido perante a OCDE (art. 2º da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto n. 3.678/2000) e a ONU (art. 26 da Convenção de Mérida, incorporada ao nosso ordenamento pelo Decreto n. 5.687/2006).

Ao tratar da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, noticia Mônica Nicida Garcia:

O monitoramento e acompanhamento do cumprimento da Convenção vêm sendo, efetivamente, realizados, por meio

3 Consoante item 3 *infra*, entende-se que este microssistema, também denominado de microssistema de combate à corrupção, foi incrementado, ainda, pelo advento da Lei n. 12.850/2013, que contempla a possibilidade de celebração de acordos de colaboração premiada pelo Ministério Público na seara criminal.

de um mecanismo previamente estabelecido e que garante a busca, pelos países signatários, da realização dos objetivos do acordo. Todos os países são submetidos a uma avaliação periódica feita pela própria OCDE, em conjunto com dois outros Estados Partes, sendo que uma avaliação negativa pode redundar em sanções econômicas.

Numa primeira fase, os países signatários foram avaliados sob o aspecto de sua adequação normativa aos termos da Convenção. Exatamente tendo em vista essa fase da avaliação é que foi editada a Lei n.º 10.467, de 11 de junho de 2002, acima mencionada, e que introduziu, no Código Penal, os novos tipos penais dos artigos 337-B, 337-C e 337-D. Esta adequação legislativa permitiu ao Brasil receber uma avaliação satisfatória.

Na segunda fase da avaliação, são analisados os avanços concretos e efetivos promovidos nos países signatários, desde a avaliação anterior, principalmente em face das recomendações recebidas. Já tendo se submetido a essa segunda fase, o Brasil recebeu diversas recomendações, estampadas no Relatório Final de Avaliação, voltadas ao aperfeiçoamento de todo o sistema – preventivo e repressivo – ora em vigor, valendo destacar aquela que incentiva a introdução, na legislação brasileira, da responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática do crime de corrupção de funcionário público estrangeiro. (GARCIA, 2008, p. 275).

A Lei n. 12.846/2013 regulamentou a responsabilização de pessoas jurídicas que se tenham beneficiado de atos corruptos praticados por seus prepostos, suprimindo, nessa ordem de ideias, omissão existente no sistema brasileiro de repressão à corrupção.

Se hodiernamente a legislação anticorrupção pátria, ao menos do ponto de vista repressivo, abarca diversas frentes em que ela costumeiramente ocorre, é inegável que a efetiva aplicação de punições aos agentes corruptos e corruptores se tem mostrado falha, fruto, por certo, de uma cultura permissiva, ao que se

soma a ausência de aparato técnico capacitado, de um sistema judicial ineficiente e de uma legislação processual inadequada.

É preciso, pois, que se promovam mecanismos de efetiva aplicação da legislação de defesa da moralidade administrativa, a fim de fortalecer as instituições responsáveis por investigar e aplicar normas de combate à corrupção.

O Ministério Público, que tem como missões constitucionais, entre outras, defender o regime democrático, o patrimônio público e outros direitos difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) ocupa, assim, destacado papel no combate à corrupção.

A propósito, o Ministério Público é o titular da ação penal pública (art. 129, inciso I, da CRFB/1988), por meio da qual se processam eventuais práticas de corrupção passiva e ativa, crimes em licitações, entre outros. Na mesma linha, o Ministério Público é o principal ator no processamento de agentes públicos e terceiros beneficiados com atos de improbidade administrativa, bem como o curador da legitimidade do processo eleitoral.

Cumprе analisar os aspectos gerais da Lei n. 12.846/2013 para que se possa, em seguida, abordar o papel que a Lei Anticorrupção relegou ao Ministério Público em relação a entidades que se tenham beneficiado de práticas corruptas levadas a cabo por seus empregados, intermediários e contratados.

2. Aspectos gerais da Lei Anticorrupção

A Lei n. 12.846/2013 regulamentou a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas beneficiadas por atos de corrupção praticados contra a Administração Pública, nacional e estrangeira. Sucede que o novel diploma é reche-

ado de disposições polêmicas que, somente com algumas alterações legislativas e maturação decorrente de reflexões doutrinárias e efetiva aplicação, ganharão contornos mais claros e seguros.

Impende registrar, de plano, a natureza punitiva da Lei Anticorrupção⁴, inserindo-se, destarte, naquilo que a doutrina convencionou nominar de Direito Administrativo Sancionador. No particular, diante da proximidade com as sanções penais, garantias conquistadas e reconhecidas aos agentes que violam as normas penais, tais como legalidade estrita, tipicidade, *non bis in idem*, entre outras, são estendidas, na medida do possível, àqueles que violam normas administrativas que acarretem consequente responsabilização nesta seara.

É o escólio de Diogo Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia:

Deste modo, tornou-se necessário dispensar um tratamento integrado à matéria, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos princípios da penologia criminal, no exercício de todas demais funções punitivas do Estado, tal como pioneiramente foi proposto pelo jurista espanhol ALEJANDRO NIETO GARCÍA, em sua obra *Derecho Administrativo Sancionador*, originalmente publicada em 1993.

Posto em outros termos, não se propugna uma identidade absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, mas se reconhece a existência de um núcleo principiológico orientador do poder estatal que toca ao exercício do seu poder punitivo.

⁴ Embora dotada de caráter punitivo, inegável que a Lei Anticorrupção produzirá reflexos na forma de atuar das empresas, dela derivando, assim, também um caráter preventivo. Conforme Sebastião Botto de Barros Tojal (2014, p. 282), “o efeito imediato desta nova concepção de responsabilização da pessoa jurídica é o incentivo às políticas de *compliance* e ética corporativa no trato com o Poder Público, o que, por si só, já é bastante elogiável. Nessa perspectiva se trata, por conseguinte, de um documento legislativo meramente punitivo, mas que incentiva a cultura de não corrupção no ambiente corporativo”.

E foi diante desse cenário e da imperiosa necessidade de proteção dos direitos dos cidadãos, que a Constituição Federal de 1988 assegurou às pessoas um conjunto de princípios garantísticos de contenção do poder punitivo estatal, independentemente de a sanção ser aplicada pelo Estado Administração ou pelo Estado Juiz. (MOREIRA NETO; GARCIA, 2012, p. 2).

Podem ser sujeitos ativos de atos de corrupção punidos pela Lei Anticorrupção as pessoas jurídicas (art. 1º, *caput*, da Lei n. 12.846/2013). Em seu parágrafo único, o art. 1º da r. lei estabelece que seu regime é aplicável:

[...] às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013).

A doutrina diverge quanto ao alcance do rol das pessoas jurídicas que podem ser submetidas ao regime da Lei Anticorrupção. Alguns autores defendem que o rol do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 12.846/2013 não restringe o âmbito da Lei Anticorrupção, que seria aplicável a todas as espécies de pessoas jurídicas, inclusive a partidos políticos, a organizações religiosas, entre outras.

Para Modesto Carvalhosa:

O parágrafo único do artigo 1º elenca as pessoas jurídicas que serão sujeitos ativos de delito de corrupção tipificados no artigo 5º.

São elas as pessoas jurídicas de fato e de direito, organizadas empresarialmente ou não, tenham ou não fins lucrati-

vos, podendo ser personificadas ou não (consórcios, fundos de pensão, etc.).

Incluem-se nesse rol as pessoas jurídicas com fins sociais, políticos (partidos políticos), filantrópicos, assistenciais e associativos e nelas as organizações não governamentais (ONGs) como as regulamentadas (Organizações Sociais de Saúde – as OSS – e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – as Oscip); as fundações, sejam privadas, sejam públicas constituídas como pessoa jurídica de Direito Privado; os institutos; as irmandades; e as associações abertas ou fechadas, com fins corporativos ou comunitários que atendem a interesses dos seus associados ou da coletividade, nos planos civil, acadêmico, cívico, religioso, político, confessional, cultural, científico e técnico. Nesse espectro, estão as associações de classe, como os sindicatos e as suas federações e confederações, patronais ou de trabalhadores, bem como as organizações sociais que tais entidades mantêm, como aquelas do Sistema S. Também, estão incluídos nesse elenco os fundos de pensão e os fundos assistenciais constituídos para benefício presente e futuro (aposentadoria) de seus participantes no seio da respectiva pessoa jurídica, pública ou privada. Também se incluem os planos de saúde de todo o gênero, abertos ou fechados, personificados ou não. Também, se inscrevem na presente Lei os partidos políticos matriculados no Tribunal Superior Eleitoral e seus institutos, todos subsidiados pelo Estado na qualidade de pessoas jurídicas de Direito Privado que são.

Da mesma forma, as congregações e as igrejas confessionais de todos os credos e as associações e entidades por elas fundadas ou com elas relacionadas.

Também se incluem as entidades privadas existentes no seio dos entes públicos, como é o caso das fundações constituídas como pessoa jurídica de Direito Privado existentes nas universidades públicas.

A mesma inclusão se dá no que respeita aos centros de pesquisa, as fundações, os institutos e as associações constituídas pelas pessoas jurídicas visando, de forma autônoma ou não, promover atividades científicas, assistenciais, e de integração comunitária de qualquer natureza (CARVALHOSA, 2015, p. 60).

No mesmo sentido, acentua Emerson Garcia:

Chamo a atenção de todos para o seguinte: quando a lei fala em sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, esse adendo é muito importante. Muitos estão escrevendo o seguinte: se a pessoa jurídica não estiver enquadrada nas categorias de sociedade empresária, sociedade simples, fundação, associação, não poderá ser responsabilizada com base na Lei 12.846, e argumentam com a figura dos partidos políticos, que não estariam enquadrados na Lei 12.846. Esse argumento é incorreto, justamente em razão da expressão “personificadas ou não”. Isso significa que qualquer pessoa jurídica que praticar atos típicos de sociedades empresárias e sociedades simples será automaticamente alcançada pela Lei 12.846, porque a lei alcança mesmo as sociedades não personificadas. Podemos ter um partido político personificado, mas ele irá atuar como sociedade simples ou sociedade empresária de maneira não personificada; sob esta condição, o partido político será responsabilizado pela Lei 12.846, por praticar atos típicos daquela sociedade. O partido político tem personalidade jurídica, mas atua como sociedade empresária não personificada ou como sociedade simples não personificada. (GARCIA, 2014, p. 10).

Outros, no entanto, entendem que as pessoas jurídicas que podem ser submetidas ao regime de responsabilização da Lei Anticorrupção são apenas aquelas previstas no parágrafo único do art. 1º.

É o escólio de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Karina Amorim Sampaio Costa:

No polo passivo de eventuais procedimentos punitivos, nos termos do que preconiza a própria lei, foi abrangida a quase totalidade das pessoas jurídicas previstas na legislação e que transacionam com o Estado, inclusive sociedade irre-

gulares, como as constituídas apenas de fato, mesmo que temporariamente.

Não foram incluídas, entretanto, as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada, previstas no Código Civil, como se a tais pessoas jurídicas não fosse dada a prática de atos ilícitos.

Destaque-se que estas últimas, constituídas de forma unipessoal, são consideradas pessoas jurídicas, assim como as sociedades, e podem participar de atos jurídicos com o Poder Público. Nesse sentido, parece ter havido equívoco na omissão da Lei nº 12.846/13. Sem expressa disposição de lei, o aplicador não poderá aplicar a analogia para estrin gir (sic) direitos ou penalizar. (FERNANDES; COSTA, 2014, p. 38).

Ao transpor a classificação de crimes próprios e crimes comuns do Direito Penal para a discussão em tela, pode-se dizer que entre os doutrinadores há controvérsia sobre se os atos de corrupção da Lei Anticorrupção são próprios ou comuns, vale dizer, se podem ser cometidos por quaisquer pessoas jurídicas ou apenas por aquelas mencionadas no parágrafo único do art. 1º.

Embora ausente motivo idôneo para limitação do rol de pessoas jurídicas submetidas ao regime da nova lei – parece que o legislador agiu com instinto de autoproteção⁵ –, só aquelas pessoas jurídicas expressamente mencionadas podem ser submetidas ao regime de responsabilização ali estabelecido.

A Lei Complementar n. 95/1998, que regulamenta o processo legislativo federal, prevê que os parágrafos servem para vincular “*os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida*”. Logo, as disposições dos parágrafos servem para au-

⁵ A denominada Operação Lava-Jato desnudou as vantagens ilícitas recebidas por partidos políticos em virtude de atos de corrupção, donde curial a submissão de agremiações partidárias ao regime da Lei Anticorrupção.

xiliar a interpretação do *caput*, delimitando, por vezes, o sentido da norma primária, exceções quanto à sua aplicabilidade, entre outras providências.

No caso em análise, o parágrafo único do art. 1º da Lei Anticorrupção, de um lado, amplia a aplicação das disposições da novel legislação a entidades que, em uma primeira leitura, poderiam ser excluídas, como, por exemplo, sociedades simples não personificadas ou sociedades de fato. De outro, cita as entidades que se encontram submetidas à legislação anticorrupção. Não parece, pois, correta a interpretação proposta por Emerson Garcia, que defende que o partido político deve ser considerado como sociedade não personificada quando pratica atos típicos de sociedades simples ou empresárias.

Ademais, o art. 1º deve ser interpretado em conjunto com o disposto no art. 5.º, *caput*, da Lei n. 12.846/2013, que, ao tipificar os atos de corrupção passíveis de punição, menciona como sujeitos ativos as “pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º”, o que, à luz do princípio da tipicidade extensivo ao Direito Administrativo sancionador, impede a interpretação que defende a aplicação da Lei Anticorrupção a todas as pessoas jurídicas, ainda que não incluídas em tal dispositivo.

No entanto, as razões que justificam a aplicação de penalidades às pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 12.846/2013 se apliquem, de igual modo, a outras pessoas jurídicas, como partidos políticos, organizações religiosas, empresários individuais de responsabilidade limitada (EIRELI), e até mesmo a empresários individuais sem personalidade jurídica, pelo que parece curial que o legislador pátrio supra tal incoerência ampliando o espectro de incidência da Lei Anticorrupção.

Registre-se, ainda, que o art. 4º, § 2º, da Lei n. 12.846/2013 permite a responsabilização de empresas que componham o mesmo grupo econômico (sociedades controladoras, controladas, coligadas e, no âmbito do respectivo contrato, consorciadas), ainda que o ato lesivo tenha sido praticado por pessoa física ligada a empresa diversa, restringindo a extensão da responsabilidade, contudo, apenas à penalidade de multa e à imposição da obrigação de reparar o dano.

Interessante destacar que o sistema de responsabilidade instituído pela Lei Anticorrupção é calcado na responsabilização objetiva (art. 2º, Lei n. 12.846/2013), de modo que a pessoa jurídica beneficiada com o ato de corrupção é responsabilizada ainda que não tenha concorrido com culpa para a sua ocorrência. Em outras palavras, se o empregado ou mesmo um terceirizado da pessoa jurídica tiver obrado de forma corrupta em benefício da empresa, ainda que de forma autônoma e espontânea, será possível responsabilizar a pessoa jurídica, sem prejuízo de se responsabilizar também a pessoa física (art. 3º, *caput*, da Lei n. 12.846/2013).

O entendimento de Marçal Justen Filho (2013), de que a lei não instituiu uma espécie de corrupção objetiva, mas que a responsabilização objetiva deve ser interpretada “na acepção de que bastará a existência de um vínculo jurídico com a pessoas jurídica infratora”, vai de encontro ao contido na lei, que estabelece a responsabilidade da pessoa jurídica independentemente dos seus agentes. Conforme Patrícia Toledo de Campos (2014, p. 164), “não é necessário comprovar a culpa ou o dolo de agentes específicos, mas simplesmente a atuação genérica da empresa inclinada à fraude, sem necessidade de individualização de conduta ou comprovação do elemento subjetivo de pessoas a ela vinculadas”.

Embora não previsto expressamente, parece claro que a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica se embasa na teoria

do risco proveito (BATISTI, 2015, p. 194), aplicável ainda que o proveito não se tenha concretizado. Com efeito, o art. 5º, I, da Lei n. 12.846/2013 pune, por exemplo, o prometer ou oferecer vantagem, pelo que o proveito almejado, ainda que inalcançado, é suficiente para a punição pela Lei Anticorrupção.

Admite-se, por outro lado, exclusão da responsabilidade objetiva quando comprovada a quebra ou a ausência de nexo de causalidade, por exemplo, em hipóteses de força maior ou caso fortuito.

A opção legislativa pela responsabilização objetiva da pessoa jurídica, além de criticada por sua drasticidade⁶, é objeto de questionamento quanto a sua constitucionalidade, muito embora não pareça ofender o texto constitucional a escolha do legislador em, dentro de sua liberdade de conformação, prever hipóteses de responsabilidade objetiva não previstas na Constituição, o que já foi feito em outras oportunidades como, por exemplo, no art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

Este, inclusive, é o magistério de Fortini e Faria:

A avaliação sobre a opção política pela responsabilidade objetiva pode ser criticada, embora não se sustente, a nosso sentir, a discussão sobre sua constitucionalidade. O

6 O sistema brasileiro, por exemplo, se distancia da opção norte-americana estampada no *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)*, que permite a exclusão da responsabilidade da pessoa jurídica caso demonstrado seu esforço em evitar atos de corrupção. A propósito, salienta Fortini, em coluna publicada na revista eletrônica *Direito do Estado*: “Ao apresentar a Lei Brasileira, a reação dos norte-americanos foi de surpresa. Consideram um excesso a responsabilização de uma empresa sem que se investigue em que medida ela estava efetivamente ciente do ‘*wrongdoing*’. A mim, contudo, soa inocente imaginar que a corrupção, sobretudo, e de forma muito acentuada, a que ocorre para além dos mares, assunto abordado no FCPA, possa ocorrer sem que a empresa tenha ciência. De toda sorte, não é possível ignorar a prática brasileira de criar regras extremamente rígidas, em especial quando o propósito é a responsabilização civil, penal ou administrativa, cuja efetiva aplicação apenas se torna mais difícil.

Explicar que a existência de um forte sistema de integridade, da demonstração de cooperação por parte das empresas, da ausência de histórico prévio anterior apenas servirão como balizas para a aplicação das penalidades, mas não as afastarão, também causa perplexidade na terra de George Washington.” (FORTINI, 2016).

argumento utilizado na ADIN 5261, no sentido de que a Constituição da República contabiliza hipótese única de responsabilidade objetiva não basta para que se afirme a impossibilidade material de o legislador infraconstitucional realizar opções no mesmo sentido. A Constituição da República não obsta que outras situações, para além da descrita no art. 37 § 6.º, ensejem a responsabilidade objetiva. E a Lei nº 12.846/13 não é a única a fazê-lo. Há regras de igual natureza no Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, disciplina a política nacional do meio ambiente, e a Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977. Esta última dispõe sobre a responsabilidade civil objetiva por danos nucleares e responsabilidade penal por atos relacionados com a atividade nuclear. (FORTINI; FARIA, 2016, p. 38).

O art. 5º, *caput*, da Lei n. 12.846/2013 estabelece que:

[...] constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos [...] (BRASIL, 2013).

A lei, então, passa a descrever, em cinco incisos, os atos que ensejam a responsabilização da pessoa jurídica.

Em sede doutrinária, a natureza do rol dos atos de corrupção previstos pela Lei n. 12.846/2013 é objeto de divergência.

Fortini e Faria defendem que o rol é taxativo, forte no princípio da segurança jurídica e na tipicidade extensível ao Direito Administrativo Sancionador, aduzindo:

A Lei nº 12.846/13 define (art. 5º) os atos lesivos que poderão ensejar a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, apresentando uma lista taxativa, exaustiva dos “tipos infracionais”. A essa conclusão se chega não apenas diante da redação do dispositivo, mas em face da segurança jurídica, uma vez que não se toleraria a aplicação de sanções, ausente tipificação legal que permitisse compreender o que é repudiado pela ordem jurídica e, logo, deve ser evitado (FORTINI; FARIA, 2016, p. 38-39).

Este também o escólio de Emerson Garcia (2014, p. 11), quando ensina que o art. 5º da Lei n. 12.846/2013 “adota a técnica da previsão em *numerus clausus*, não em *numerus apertus*, como ocorre nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, que contém o advérbio de modo ‘notadamente’”.

Em uma interpretação teleológica, Cambi entende que o rol é meramente exemplificativo, acentuando:

Três são os parâmetros alternativos para que um ato seja considerado lesivo à Administração Pública: i) atentar contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro; ou ii) contra os princípios da Administração Pública; iii) contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Como tais parâmetros são amplos, ainda que o artigo 5º da Lei 12.846/2013 tenha descrito atos lesivos à Administração Pública, o rol previsto é exemplificativo, não taxativo. Mesmo que a técnica legislativa não tenha sido a melhor, pois, ao final do caput do artigo 5.º o legislador se valeu da expressão ‘assim definidos’, ao invés de ‘e notadamente’ como nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, o artigo 5.º da Lei Anticorrupção merece ser interpretado teleologicamente. Isto é, todo ato que atentar contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, ou contra os princípios da Administração Pública, ou, ainda, contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil deve ser considerado lesivo à Administração Pública, ainda que não tenha sido expressamente descrito no elenco do artigo 5º da Lei 12.846/2013.

A exegese desta regra jurídica deve buscar atender às exigências sociais, econômicas e políticas, bem como estar em consonância com a ideia de justiça e bem comum. [...]

Desse modo, é preciso afastar interpretações formalistas que estejam desvinculadas das noções éticas, sociais e políticas de justiça e bem comum. A corrupção é um câncer que corrói os recursos públicos indispensáveis à melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros. (CAMBI, 2014, p. 25-26).

Em que pese ser admissível a técnica da interpretação analógica no Direito Penal⁷ e, *a fortiori*, também no Direito Administrativo Sancionador, e ser essa técnica a mais adequada à espécie⁸, parece que a interpretação proposta por Cambi afronta diretamente o contido no dispositivo.

Noções éticas, sociais e políticas de justiça e bem comum não se podem sobrepor a garantias arduamente conquistadas, entre as quais a tipicidade dos atos administrativos e a segurança jurídica. A expressão “assim definidos” parece não comportar a interpretação teleológica proposta. Nada impede, no entanto, que o legislador se utilize da r. técnica, a qual dependerá de alteração legislativa.

A Lei n. 12.846/2013 prevê multa e publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória (art. 6º), como penalidades administrativas, cuja aplicação, isolada ou cumulati-

7 Conforme ensina Noronha, a chamada interpretação analógica ou *intra legem* “é permitida quando à fórmula casuística se segue uma genérica, devendo, então, admitir-se que esta compreende casos semelhantes ou análogos ao mencionado por aquela [...]”. (1978, p. 82). É o que ocorre, por exemplo, nas qualificadoras do crime de homicídio, previstas no art. 121, § 2º, do Código Penal.

8 Imagine-se, por exemplo, determinado agente público, a pedido de um amigo de infância que ocupa o cargo de diretor de uma empresa, passe a patrocinar os interesses da pessoa jurídica perante a administração pública, valendo-se de seu cargo, sem que lhe tenha sido oferecido, prometido e tampouco tenha ele recebido qualquer vantagem. Esta prática, caracterizadora do crime de advocacia administrativa e com inegável viés ofensivo aos princípios da administração pública, não se encontra inserida no rol do art. 5º da Lei n. 12.846/2013.

va, caberá primariamente à esfera administrativa, fixando o legislador alguns parâmetros para a definição das sanções no art. 7º da lei.

Às penalidades administrativas soma-se, ainda, a obrigação de reparar integralmente o dano (art. 6.º, § 3º, da Lei n. 12.846/2013).

Já o art. 19 do mesmo diploma prevê as sanções judiciais que consistem no perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; na suspensão ou interdição parcial de suas atividades; na dissolução compulsória da pessoa jurídica; e na proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

A proibição de contratar com o poder público, no entanto, não foi prevista pelo legislador, o que mereceu severas críticas de Emerson Garcia:

[...] Agora, vejam como o legislador brasileiro é criativo. A pessoa jurídica normalmente pratica o ilícito contra a administração pública por meio de contrato. Não é assim que elas se relacionam? E vocês veem entre as sanções a proibição de contratar com o Poder Público? Não. Podemos aplicar essa sanção com base nos demais: receber incentivo, subsídio, subvenção? Podemos até tentar, mas seria muito difícil. Então, por esse sistema não será possível proibir de contratar. A única possibilidade seria a de, além do sistema de responsabilização da Lei 12.846, haver a aplicação da sanção com base na Lei de Licitações, a Lei 8.666, de 1993, com a declaração de inidoneidade e outras. Considero uma falha grotesca não

prever essa proibição, porque 90% dos ilícitos praticados por pessoas jurídicas em detrimento da administração pública surgem justamente a partir de contratos, então elas voltarão a licitar, contratar etc. (GARCIA, 2014, p. 14).

A Lei Anticorrupção prevê, outrossim, algumas regras relativas ao procedimento administrativo e judicial para aplicação das sanções (arts. 8º a 21), impondo-se destacar, no particular, a possibilidade de desconsideração administrativa da personalidade jurídica (art. 14) e a de celebração de acordo de leniência com a pessoa jurídica beneficiária do ato de corrupção (arts. 16 e 17).

O art. 30 da Lei n. 12.846/1993 ressalva que as penalidades aplicadas com fundamento nos atos de corrupção nela sancionados não impede a responsabilização por ato de improbidade administrativa e tampouco a penalização por ilícitos contratuais da Lei n. 8.666/1993 e outras normas de licitações e contratos com a administração pública.

Esse dispositivo, se aplicado sem temperamentos, poderá redundar na multiplicação de sanções administrativas em virtude da prática de uma mesma conduta, ofendendo, com isso, o princípio penal, extensivo ao Direito Administrativo Sancionador, da proibição do *bis in idem*.

Assim, o fato de não afetar os processos de responsabilização e a aplicação de outras penalidades deve ser interpretado apenas como a consagração da independência na tramitação e na aplicação de sanções, sem o sobrestamento de processos administrativos ou judiciais pelo fato de a pessoa jurídica ser investigada em outras searas. Contudo, se o fato ilícito for o mesmo e as penalidades da mesma espécie (p. ex., duas multas administrativas), é mister que a decisão da primeira esfera decisória repercuta nas demais, sob pena de,

em casos extremos, configurarem verdadeira pena de morte das pessoas jurídicas⁹.

Essa interpretação é defendida também por Cambi:

No entanto, com o intuito de evitar a violação do postulado do *non bis in idem*, a mesma sanção não poderá ser aplicada duas vezes para o mesmo fato, ainda que possa ter repercussões diversas. Assim, poderá restar prejudicada, total ou parcialmente, a ação civil pública de responsabilização civil da pessoa jurídica, se a sanção já tiver sido aplicada na decisão judicial que reconhece definitivamente a prática de improbidade administrativa, ou vice-versa.

Ademais, a Lei Anticorrupção, como bem reconhece o seu artigo 30, inc. II, não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ilícitos alcançados pelas regras que versam sobre licitações e contratos da Administração Pública. Assim, as sanções administrativas e/ou criminais contidas no Capítulo IV da Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações) ou da Seção V, do Capítulo I, da Lei 12.462/2011 (regime diferenciado de contratações públicas) não ficam excluídas. Por exemplo, o artigo 47, inciso V, da Lei 12.462/2011, preceitua que ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas no instrumento convocatório e no contrato, bem como das demais cominações legais, o licitante que fraudar a licitação ou praticar atos fraudulentos na execução do contrato. Por sua vez, o artigo 5º, inciso IV, letra 'd', da Lei 12.846/2013 conceitua como ato lesivo à Administração Pública, nacional ou estrangeira, fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente. Esta Lei Anticorrupção, ao tratar da responsabilização administrativa, no artigo 6º, prevê três sanções distintas, quais sejam: a aplicação

9 Cabe discordar de Sebastião Botto de Barros Tojal que, ao interpretar o art. 30, I, da Lei n. 12.846/2013, defende ter ocorrido a derrogação da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que, a seu juízo, aplica-se atualmente apenas às pessoas naturais, agentes públicos ou não (2014, p. 287).

de multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, a publicação extraordinária da decisão condenatória, e a obrigação de reparação integral do dano causado.

Perceba-se que ambas as leis devem ser compatibilizadas, para que o valor da multa imposta observe os parâmetros dos artigos 6.º, inc. I, e 7º da Lei 12.846/2013, mas também que incida o impedimento para licitar e contratar contido no artigo 47 da Lei 12.462/2011. (CAMBI, 2014, p. 22-23).

Por fim, antes de adentrar especificamente na atuação ministerial, na esteira da doutrina de Cambi (2014, p. 19-20), o art. 25 da Lei n. 12.846/2013 deve ser interpretado conforme a Constituição para excluir de sua incidência a reparação por dano ao erário, já que o art. 37, § 5º, da Constituição da República de 1988 consagra serem imprescritíveis as ações para reparação por dano ao erário provocadas por qualquer agente.

O prazo prescricional de cinco anos ali estabelecido, destarte, aplica-se a todas as penalidades da Lei n. 12.846/2013, excluída, no entanto, a obrigação de reparação integral do dano ao erário, o que é imprescritível.

Essas, pois, as considerações gerais sobre a Lei n. 12.846/2013 que entendemos pertinentes, cômicos, no entanto, das inúmeras controvérsias que grassam acerca do tema, cuja discussão mais aprofundada ultrapassa os limites do presente trabalho.

3. A atuação do Ministério Público no âmbito da Lei n. 12.846/2013

O Ministério Público, no exercício mister da defesa do regime democrático, de proteção do patrimônio público e de outros interesses e direitos coletivos e difusos, de defesa da morali-

dade administrativa, tem se mostrado o órgão mais eficiente no combate à corrupção no Brasil¹⁰.

A atribuição do Ministério Público nessa senda é ainda mais necessária quando sopesados os deletérios efeitos dos custos advindos da corrupção, não apenas na materialização dos direitos sociais, mas também na corrosão do próprio sistema representativo que, em vez de adotar medidas que promovam o bem comum, passa a ser “escravizado” pelos interesses dos grandes conglomerados econômicos¹¹.

A propósito, vaticina Eduardo Cambi:

O Ministério Público, como instituição garantidora do princípio constitucional da moralidade administrativa, deve combater à improbidade, investigando os corruptos e os corruptores, buscando a sua punição e zelando pela promoção do direito fundamental a governos honestos, como corolário do regime republicano.

[...]

A importância do Ministério Público no combate à corrupção ganha relevo na sociedade brasileira, tão carente de instituições capazes de defender a coisa pública contra atos reiterados de dilapidação do patrimônio público. Com efeito, cabe ao Ministério Público, como defensor do regime democrático, contribuir com o processo de emancipação da cidadania no Brasil, seja promovendo a educação para o

10 Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Júnior, aponta que 73,73% das ações de improbidade administrativa que tramitam nos tribunais foram propostas pelo Ministério Público.

11 É o que a denominada Operação Lava-Jato tem descortinado à população brasileira dia após dia. Os meandros da relação promíscua entre empresários e a classe política demonstra uma teia de corrupção nunca antes desvelada – embora imaginada –, com a verdadeira entrega do poder de legislar para satisfação dos interesses escusos dos ocupantes de cargos eletivos.

exercício dos direitos e dos deveres – estimulando a formação e a atuação eficiente de Conselhos Sociais, realizando audiências e consultas públicas, induzindo a formulação de políticas públicas, exigindo transparência do poder público e controlando a execução orçamentária – seja investigando e buscando a responsabilização daqueles que se beneficiam da corrupção, mas que não raro ficam impunes (aliás, dados do Departamento Penitenciário Nacional, de maio de 2013, afirmam que menos de 1% da população carcerária brasileira cumpre pena por crimes contra a Administração Pública). (CAMBI, 2014, p. 15-16).

Passemos, então, à análise dos dispositivos legais que se referem ao Ministério Público no bojo da Lei Anticorrupção, cotejando-os com os demais diplomas que regulamentam a atuação extrajudicial e judicial dos membros do *parquet*.

3.1. O Ministério Público e o processo administrativo

Verificados indícios da prática de um ato de corrupção previsto no art. 5.º da Lei n. 12.846/2013, deve a autoridade máxima do órgão ou entidade pública e, na esfera federal, a Corregedoria-Geral da União (CGU), instaurar processo administrativo para a apuração de responsabilidade da pessoa jurídica, agindo de ofício ou mediante provocação (art. 8º, Lei n. 12.846/2013).

A Lei Anticorrupção traz em seu bojo normas específicas do processo administrativo federal para a apuração de atos de corrupção, relevando encarecer, apesar de óbvia, a necessidade em todas as esferas de um processo administrativo que garanta efetivo contraditório e ampla defesa às pessoas jurídicas investigadas, conforme o devido processo legal.

No curso do processo administrativo, a Lei Anticorrupção autorizou a celebração de acordo de leniência entre a autoridade máxima e a pessoa jurídica investigada sem prever,

como regra, nem a participação e nem sequer a ciência do Ministério Público acerca da negociação.

Findo o processo administrativo, a autoridade máxima da pessoa do órgão ou entidade proferirá decisão administrativa que, se condenatória, poderá redundar na pena de multa ou de publicação extraordinária da decisão a ser aplicada isolada ou conjuntamente (art. 6º, § 1º, da Lei n. 12.846/2013).

Na hipótese de o órgão ou entidade verificar abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta lei ou para provocar confusão patrimonial, o art. 14 da Lei n. 12.846/2013 autoriza que a autoridade administrativa, em decisão fundamentada e garantido o contraditório e ampla defesa, desconsidere a personalidade jurídica da infratora para estender todos os efeitos das sanções aos seus administradores e sócios com poderes de administração.

A disciplina legal inova no ordenamento jurídico brasileiro ao prever a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, sujeita a decisão judicial em outras hipóteses¹², pela própria autoridade administrativa que aplicou a sanção à pessoa jurídica.

O cabimento da desconsideração da personalidade jurídica não se restringe à confusão patrimonial, hipótese em que o instituto é utilizado como forma de garantia de lastro patrimonial para adimplemento da sanção pecuniária aplicada, mas também pela prática de atos que facilitem, encubram ou dissimulem a prática de atos de corrupção, sancionando, assim, práticas que embaracem, de algum modo, as investigações.

12 A desconsideração da personalidade jurídica pela via administrativa, antes do advento da Lei n. 12.846/2013, apesar de admitida por alguns, gerava controvérsia entre os doutrinadores. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça já a reconheceu como válida (BRASIL, 2003, p. 262).

O contraditório e a ampla defesa mencionados no art. 14 da Lei n. 10.846/2013 se referem à possibilidade de extensão da responsabilidade, especialmente para aferir se estão presentes os requisitos legais para a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.

Entretanto, ainda que presentes os requisitos da desconsideração da personalidade jurídica mencionados no art. 14 da Lei n. 12.846/2013, é preciso lembrar que a responsabilização da pessoa jurídica observará o regime da responsabilidade objetiva, ao passo que a mesma lei condiciona a aplicação de penalidades a pessoas físicas à “medida de sua culpabilidade” (art. 3º, § 2º, da Lei n. 12.846/2013). Assim, parece incompatível estender as sanções da pessoa jurídica, fixadas sem aferição de culpa, às pessoas físicas, pois estas estariam sendo responsabilizadas, por vias transversas, também objetivamente por atos de corrupção.

Em relação à participação do Ministério Público no processo administrativo, o art. 15 da lei traz uma única previsão, a de que “a comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, depois da conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.” (BRASIL, 2013).

Além de apurar delitos, o Ministério Público poderá, por óbvio, utilizar-se da documentação compartilhada para instruir inquéritos civis públicos instaurados para subsidiar o ajuizamento de ações civis públicas para aplicação das penalidades judiciais e, ainda, responsabilização de agentes públicos por eventuais atos de improbidade administrativa.

A ausência de menção ao Ministério Público no curso do processo administrativo, no entanto, não impede – ao contrário, recomenda – que o membro do *parquet* seja cientificado não

apenas da conclusão, mas da própria instauração do processo administrativo, o que permite maior efetividade e profundidade das investigações, pelo compartilhamento de informações entre órgãos incumbidos de combater a corrupção.

A propósito, salienta Cambi:

Aliás, para que se evite a renovação da produção de provas, agilizando as investigações, a comissão processante não precisa comunicar o Ministério Público apenas após a conclusão do processo administrativo. Deve, a exemplo do que ocorre no artigo 15 da Lei de Improbidade Administrativa, comunicar o Ministério Público quanto a mera instauração do processo administrativo, para possibilitar que os membros do Ministério Público possam acompanhar a produção das provas no âmbito da administração. Isto poderá evitar omissões no processo administrativo, além de tornar mais ágil a apuração de delitos, atos de improbidade administrativa e até outros atos ilícitos conexos com os praticados pelos dirigentes ou administradores de pessoas jurídicas (CAMBI, 2014, p. 31).

Aliás, a Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015, havia alterado a redação do art. 15 da Lei n. 12.846/2013 justamente para prever que ao Ministério Público deveria ser dado conhecimento da instauração – e não da conclusão – do processo administrativo. Porém, o r. ato normativo perdeu sua eficácia por ausência de conversão em lei, o que em nada prejudica a possibilidade de notificação do Ministério Público desde o início, saliente-se.

A omissão da autoridade na promoção da responsabilidade administrativa autoriza que o Ministério Público postule em juízo a aplicação não apenas das sanções do art. 19 da Lei n. 12.846/2013, mas também as penalidades administrativas do art. 6º da mesma lei, conforme estabelece o art. 20.

A Lei Anticorrupção não caracteriza o momento a partir do qual determinada autoridade pode ser considerada omissa para fins de permitir ao Ministério Público ingressar com ações civis públicas postulando, inclusive, a aplicação das sanções administrativas.

Via de regra, afigura-se recomendável ao membro do Ministério Público, antes de postular a aplicação das sanções administrativas em juízo, que oficie a autoridade administrativa para ciência e adoção de providências, já que se trata da autoridade primariamente competente, o que pode ser excepcionado, por exemplo, na hipótese de prescrição iminente.

Persistindo a omissão depois do escoamento de prazo razoável, abre-se a via judicial, na forma do art. 20 da Lei n. 12.846/2013, ao que se soma ser possível apurar eventual ato de improbidade da autoridade responsável por ofensa aos princípios da administração pública, já que terá permanecido inerte, ferindo o seu dever-poder de agir.

A possibilidade de o Ministério Público ingressar em juízo postulando a complementação da penalidade administrativa, com base no art. 20 da Lei Anticorrupção, decerto gerará controvérsias. Estaria o membro do *parquet* autorizado, por exemplo, a ingressar em juízo para pedir o aumento do valor da multa aplicada ou a publicação da decisão administrativa que não tenha sido determinada?

A Lei n. 12.846/2013 estabelece em seu art. 7º os parâmetros a que a administração pública deve obedecer no momento de aplicar as penalidades administrativas. A desconsideração de tais parâmetros pela autoridade responsável por aplicar a penalidade resulta em ofensa ao princípio da legalidade, donde se afigura viável o pedido ministerial para complementação ou mesmo anulação da decisão administrativa.

Por fim, a efetiva aplicação da Lei Anticorrupção no Brasil pelos órgãos administrativos, num país de tamanho continental e composto por mais de cinco mil municípios, certamente se realizará de forma díspare, variando conforme a estrutura e recursos investidos em capacitação de pessoal com conhecimento técnico para instruir e processar esta nova forma de controle exercido pela administração pública.

3.2. O Ministério Público e o acordo de leniência

3.2.1. O acordo de leniência na Lei n. 12.846/2013

A Lei Anticorrupção prevê a possibilidade de a autoridade máxima da entidade ou órgão administrativo celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção (art. 16, Lei n. 12.846/2013) ou mesmo diante da prática de ilícitos previstos na Lei n. 8.666/1993 (art. 17, Lei n. 12.846/2013).

Além dessas duas hipóteses, a legislação brasileira prevê possível celebração de acordo de leniência pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) com pessoas físicas ou jurídicas autoras de infrações contra a ordem econômica, consoante art. 86 da Lei n. 12.529/2011.

Restringindo o objeto das considerações ao acordo de leniência previsto no art. 16 da Lei n. 12.846/2013, impende registrar que a novel legislação, de forma bastante incipiente¹³, trouxe alguns contornos do instituto a ser utilizado como mecanismo no combate à corrupção.

¹³ A controversa Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015, havia alterado a redação dos arts. 16 e 17 da Lei n. 12.846/2013, mas não foi convertida em lei por haver perdido a sua eficácia em 29 de maio de 2016, na forma do art. 62, § 3º, da Constituição da República de 1988.

O acordo de leniência, segundo a Lei Anticorrupção, poderá ser celebrado com pessoas jurídicas que se beneficiaram de atos de corrupção, desde que resultem em identificação, quando houver, dos demais envolvidos na infração, e em obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (art. 16, I e II, da Lei n. 12.846/2013).

O § 1º do art. 16 prevê os requisitos exigidos para a celebração do acordo que, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo, tem como benefícios a isenção da sanção administrativa de publicação extraordinária da decisão, a redução da multa aplicável no patamar de até dois terços, e isenção da sanção judicial de proibir receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

A disciplina legal é insatisfatória, pois não prevê acordo em relação a todas as sanções judiciais, resumindo-se àquelas estabelecidas no art. 19, inciso IV, da Lei n. 12.846/2013.

Quanto aos termos do acordo, nem sequer a ciência do Ministério Público é prevista na r. lei, o que reduz a possibilidade de tal instituto lograr larga efetividade caso se opte por uma aplicação isolada do art. 16 da Lei n. 12.846/2013.

Ademais, o Poder Judiciário, ao contrário da colaboração premiada, não homologa os termos do acordo de leniência, o que, se ocorresse, ampliaria a sua efetividade, por ter a pessoa jurídica maior confiança nos termos em que o acordo foi celebrado.

Na redação dada pela MP n. 703/2015, o art. 16 da Lei n. 12.846/2013 possibilitava a celebração do acordo de leniência com o Ministério Público e a advocacia pública, ao passo que em seus §§ 11 e 12 a Lei Anticorrupção passou a prever que

os entes celebrantes (órgão administrativo e, se presentes, a advocacia pública e o Ministério Público) não poderiam ajuizar ou prosseguir com a responsabilização judicial prevista no art. 19 da Lei n. 12.846/2013, com a ação de improbidade administrativa e, ainda, outras ações de natureza civil.

Somada às deficiências relativas aos contornos do instituto, a disciplina do acordo de leniência prevista na Lei n. 12.846/2013 não oferece a segurança necessária às pessoas jurídicas interessadas em se enveredar pela via negocial.

A propósito, ponderam Fortini e Faria:

A previsão de benesses pode ser insuficiente para que as entidades postulem e celebrem, em número representativo, o acordo de leniência. Para além de reduzir ou afastar penas, as entidades anseiam por sedimentar as discussões sobre os atos a elas atribuídos. Expor-se sem convicção jurídica de que novas frentes de batalha não se abrirão ou que as existentes serão ajustadas pode não ser a solução mais adequada. (FORTINI; FARIA, 2016, p. 57).

Para se alcançar um patamar seguro e efetivo à celebração do acordo de leniência, defende-se, pois, uma interpenetração dos diplomas legais que compõem o microssistema de combate à corrupção.

3.2.2. O microssistema de combate à corrupção e os reflexos no acordo de leniência

A análise do papel relegado ao Ministério Público no âmbito do acordo de leniência deve ser feita sob o influxo do microssistema de combate à corrupção integrado por diversos diplomas legais, entre os quais a Lei Anticorrupção, a Lei n. 8.492/1993 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei n. 12.529/2011 (Lei do Cade) e a Lei n. 12.850/2013.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal já reconheceu a validade de acordo de leniência celebrado diretamente por membros do Ministério Público Federal (Inquérito Civil n. 1.30.001.001111/2014-42), assentando-se justamente na necessidade de “dar congruência ao microssistema de combate à corrupção e de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa”.

Com efeito, busca-se a harmonização da disciplina legal advinda das diversas normas que compõem o r. microssistema, sob pena de consagração de antinomias insuperáveis que redundarão na ausência de uso efetivo de mecanismos premiais previstos na legislação.

Apenas a título de exemplo, qual o interesse de determinada pessoa jurídica em celebrar acordo de leniência ao confessar práticas ilícitas realizadas por seus diretores e demais prepostos se a estes não for estendida a possibilidade de concessão de prêmios? Do mesmo modo, como poderia o Estado se valer de informações e provas angariadas pelo oferecimento de benefícios premiais aos diretores, com a confissão de fatos criminosos, e, ao mesmo tempo, negar efeitos jurídicos de tais declarações à pessoa jurídica? E, ainda, de que adiantaria a celebração de acordos de colaboração premiada com pessoas físicas se, de outro lado, estes acordos não pudessem abarcar as sanções, pelo mesmo fato, previstas na Lei de Improbidade Administrativa?

Essas singelas questões demonstram a necessidade de uniformização e diálogo entre os regimes premiais previstos na legislação brasileira, especialmente diante da unidade ontológica do ilícito praticado. Se o fato ilícito é o mesmo, variando as sanções com o ramo do direito pertinente, é mister uma concatenação lógica das normas do microssistema de combate à corrupção que, com engenho e arte, vem sendo cunhada por tribunais e membros do Ministério Público brasileiro.

Sob tal enfoque, destacam-se quatro pontos.

O primeiro ponto consiste justamente no reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para a celebração direta de acordos de leniência.

O Ministério Público Federal, no âmbito da Operação Lava-Jato, tem celebrado diretamente acordos de leniência com empresas envolvidas em atos de corrupção cujas cifras são bilionárias, conforme tem sido amplamente noticiado no sítio eletrônico do próprio *parquet* federal.

Tal circunstância poderia, em um primeiro momento, suscitar questionamentos diante da ausência de menção expressa ao Ministério Público como órgão legitimado a celebrar acordos de leniência. Contudo, nada impede que o Ministério Público os celebre diretamente caso se interprete o sistema de responsabilização das pessoas jurídicas de forma sistemática e teleológica e se recorra à teoria dos poderes implícitos outrora utilizada como um dos fundamentos para se reconhecer o poder investigatório do Ministério Público.

Com efeito, tendo o Ministério Público legitimidade para postular a aplicação de penalidades judiciais e, em caso de omissão, administrativas, ao que se soma ser o órgão responsável pela persecução penal dos mesmos fatos, nada mais natural e implícito que, tal como ocorre na colaboração premiada, possa ele se valer de mecanismos premiais, devidamente previstos em lei, para esclarecer fatos e atingir pessoas jurídicas e físicas ainda não investigadas, ou mesmo para angariar provas dos ilícitos em apuração.

Ademais, se as sanções penais podem ser transacionadas pelo Ministério Público e, consabido, o Direito Penal tem como função a tutela dos bens mais relevantes da sociedade,

nada mais lógico que reconhecer ao *parquet* legitimidade para transacionar com sanções não penais cuja persecução judicial também lhe incumbe.

Nas hipóteses em que não seja o Ministério Público o órgão responsável por celebrar diretamente o acordo de leniência, sua ciência e fiscalização se afiguram indispensáveis para a própria celebração do acordo de leniência.

Portanto, é possível a celebração dos acordos de leniência diretamente pelo Ministério Público e, nos demais casos, o *parquet* deve ser cientificado da celebração para exercício da sua função de fiscal da ordem jurídica.

Um segundo ponto levantado para se alcançar efetividade nos acordos de leniência celebrados com base na Lei Anticorrupção consiste no reconhecimento da possibilidade de inclusão de pessoas físicas interessadas em aderir ao acordo, com os efeitos penais pertinentes, diante do regime relegado ao mesmo instituto pela Lei n. 12.259/2011.

Tal circunstância, inclusive, foi utilizada pelos integrantes da Operação Lava-Jato na celebração de acordos com grandes empreiteiras nacionais, que foram posteriormente homologados pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.

O argumento utilizado também é sistemático. Se o acordo de leniência previsto na Lei n. 12.259/2011 (Lei do Cade) expressa a possibilidade de inclusão de pessoas físicas, nada mais lógico, em prol da congruência do sistema premial, que também os acordos de leniência da Lei Anticorrupção possam contemplar pessoas físicas.

O juiz federal Sérgio Fernando Moro, no bojo da Petição n. 5020175-34.2017.4.04.7000/PR, reconheceu a validade

de efeitos penais de acordo de leniência baseado na Lei n. 12.846/2013, com previsão de benefício de imunidade a ações penais e cíveis de pessoas físicas de menor escalão que a ele aderirem, por ser aplicável por analogia *in bonam parte* o art. 86, § 2º e § 6º da Lei n. 12.529/2011, quanto ao acordo de leniência praticado no âmbito de crimes contra a concorrência.

Um terceiro ponto reside na vedação contida no art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992, que merece temperamentos decorrentes do advento de diplomas que compõem o microssistema de combate à corrupção.

O art. 12 da Lei n. 8.429/1992 prevê como sanções a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, perda da função pública, pagamento de multa civil, proibição de contratar ou receber benefícios com o poder público e a suspensão dos direitos políticos.

A celebração de acordos de leniência e de acordos de colaboração premiada que ignore a possibilidade de essas sanções serem posteriormente aplicadas em ações de improbidade administrativa feriria de morte a efetividade de tais institutos.

A MP n. 703/2015, não convertida em lei, havia revogado o dispositivo que conferiria maior harmonização e efetividade ao microssistema. Perdida a sua eficácia, o mencionado dispositivo encontra-se, ao menos por ausência de revogação expressa, em vigor.

Se os mesmos fatos, em caso de repercussão penal, admitem a celebração de acordos de colaboração premiada com os infratores, oportunidade em que a Lei n. 12.850/2013 admite imunidade à ação penal (art. 4º, § 4º), bem como o perdão judicial, redução da pena ou substituição por pena restritiva de direitos (art. 4º, *caput*), as sanções civis também devem

admitir a aplicação de sanções premiais, forte na já mencionada unidade ontológica do ilícito.

É incongruente que se possam transacionar questões relativas à liberdade do indivíduo que tenha praticado um fato delituoso e, ao mesmo tempo, as consequências civis desse fato sejam infensas a tais medidas.

Na mesma linha, já se manifestou Nicolao Dino:

Ora, em se tratando de um microssistema anticorrupção, do qual é parte integrante a Lei 8.429/92, é fundamental garantir-lhe coerência e funcionalidade, com a extensão daquelas disposições ao campo da responsabilização por improbidade administrativa.

[...]

Deve-se remover a aparente contradição com o disposto no art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92, por meio do emprego daquilo que BOBBIO denomina de interpretação corretiva. Sim, pois não podem conviver harmonicamente disposições que, de um lado, vão permitir o uso da colaboração premiada ou do acordo de leniência e, de outro, uma previsão legal que (aparentemente) os proíbe.

Para superar a aparente incompatibilidade, é importante repisar a *ratio* do art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92. A finalidade dessa regra, como acima enfatizado, é evitar que haja livre e indevida disposição da ação, em prejuízo à tutela do dever de probidade administrativa. Ao revés, a busca da colaboração dos investigados/réus infratores, em troca de benefícios quanto a sanções, não implica em abdicar da tutela da probidade, mas sim de alcançá-la de modo mais eficiente. Confere-se, por essa via, maior efetividade ao regramento normativo e aos mecanismos de controle da improbidade, com a possibilidade de estender a atuação repressiva do Estado a escalões e estruturas de poder – político ou econômico – outrora considerados intangíveis, se não houvesse a cooperação de outros envolvidos. (DINO, 2015, p. 458-459).

Além disso, o art. 3º da Lei n. 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, admite expressamente a mediação “sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”. Ao tratar de mediação extrajudicial de conflitos que envolvam entes da administração pública, o legislador previu que nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa, ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, “a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator” (art. 36, § 4º, Lei n. 13.140/2015).

Ora, se a lei admite a mediação inclusive sobre direitos indisponíveis que admitem transação, ao que se soma ser possível a conciliação extrajudicial relativa a fatos discutidos em ação de improbidade administrativa, por óbvio a celebração de acordos que versem sobre esses fatos – acordos de colaboração premiada ou acordos de leniência – também deve ser admitida.

A juíza Giovanna Mayer, da 5ª Vara Federal de Curitiba, em caso ligado à Operação Lava-Jato (Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa n. 5006717-18.2015.4.04.7000/PR), admitiu o acordo celebrado entre o Ministério Público e parte dos agentes públicos processados, consignando que o art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/1992 deve ser interpretado com temperamentos:

O art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92 veda a ‘transação, acordo ou conciliação’ nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos Ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada.

Isso porque, se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da

ação de improbidade administrativo, no caso, o MPF pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível.

Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais.

Portanto, os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa. (BRASIL, 2015).

O quarto ponto a destacar reside na submissão de acordos de leniência do Ministério Público aos órgãos de controle interno e ao Poder Judiciário de modo a garantir maior segurança aos pretendentes em se enveredar pela via negocial.

A prática que vem sendo adotada pelo Ministério Público Federal, e que se entende deva ser replicada no âmbito dos órgãos estaduais, ou seja, submissão dos acordos de leniência celebrados aos órgãos colegiados de controle e ao Poder Judiciário, com produção de efeitos apenas depois da devida homologação, contribuem para uma maior confiança das pessoas jurídicas e físicas interessadas na celebração dos acordos de leniência e, por certo, podem resultar em maior efetividade do instituto.

Em que pese as observações que possam ser extraídas do regime jurídico vigente no microssistema de combate à corrupção, o que se defende, *de lege ferenda*, é que o regime do acordo de leniência deve ser mais bem sistematizado pelo legislador, com o reconhecimento expresso da legitimidade autônoma do Ministério Público quando houver repercussão criminal, e a necessidade de sua intervenção obrigatória nos demais casos. Some-se a isso uma melhor regulamentação da amplitude do acordo a fim de abranger todas as sanções judiciais e estender os benefícios de sua celebração a outras

esferas cíveis, como a ação de improbidade e as demandas de reparação civil. Outrossim, a previsão de homologação do acordo de leniência pelos órgãos de controle e Poder Judiciário certamente contribuirá para que as pessoas jurídicas e físicas interessadas em aderir à solução negociada tenham uma maior confiança na sua legalidade e validade.

Registre-se, a propósito, a tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei n. 5208/2016, que altera a Lei n. 12.846/2013 e a Lei n. 8.429/1992, conferindo maior congruência ao microssistema de combate à corrupção.

Entre outras alterações, o projeto de lei modifica o art. 16 da Lei n. 12.846/2013 para prever a legitimidade da Advocacia Pública e do Ministério Público em acordos de leniência, isolada ou cumulativamente, reconhecendo a função de *custos legis* do Ministério Público nas hipóteses em que ele não celebrar o acordo. Há, ainda, reconhecimento de legitimidade exclusiva do Ministério Público para celebrar acordo de leniência quando houver investigação criminal em andamento (art. 16, § 15). Outrossim, prevê a homologação dos acordos pelo Poder Judiciário (art. 16, §§ 4º e 11), os efeitos do acordo de leniência na ação de improbidade (art. 16, § 11; art. 30, parágrafo único), bem como a possibilidade de o acordo de leniência impor, alternativamente às sanções do art. 19, II a V, a sanção de multa, quando a colaboração for considerada útil para investigações criminais (art. 19-B).

Em relação à Lei n. 8.429/1992, o r. projeto de lei altera a redação do art. 17, § 1º, para admitir a transação, acordo e conciliação quando for celebrado acordo de leniência com as pessoas físicas ou jurídicas, para, em seguida, introduzir o art. 17-A do r. diploma legal, que regulamenta o acordo de leniência no âmbito da ação de improbidade.

A iniciativa é digna de encômios. Contudo, enquanto não houver sido aprovado o projeto de lei, a interpretação aqui

defendida garante efetividade ao instituto do acordo de leniência bem como a segurança jurídica que dele se espera.

3.3. O Ministério Público e as penalidades judiciais

Além de prever a responsabilidade administrativa, a Lei Anticorrupção também estabelece a responsabilidade judicial das pessoas jurídicas que se beneficiaram de atos de corrupção, tratando-as de forma independente (art. 18 da Lei n. 12.846/2013).

A Lei Anticorrupção fixa entre as penalidades judiciais (art. 19) o perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; a suspensão ou interdição parcial de suas atividades; a dissolução compulsória da pessoa jurídica; e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas, ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

Trata-se de penalidades de acentuada gravidade que podem ser impostas a pessoas jurídicas beneficiadas com atos de corrupção, cuja aplicação é de competência exclusiva do Poder Judiciário, depois da devida provocação pelos órgãos legitimados.

O art. 19, *caput*, da Lei n. 12.846/2013 legitima a propositura de demandas cujo objeto seja a aplicação das penalidades judiciais os entes federados por meio de seus órgãos de representação e o Ministério Público.

Além das penalidades judiciais, o Ministério Público possui legitimidade ativa exclusiva para postular a aplicação das penalidades administrativas na hipótese de ter sido constatada a omissão da autoridade competente (art. 20 da Lei n. 12.846/2013).

A Lei Anticorrupção prevê, ainda, a possibilidade de os órgãos legitimados postularem a indisponibilidade de bens, direitos e valores necessários ao pagamento da multa e à reparação integral do dano (art. 19, § 4º).

A demanda deve seguir o rito da Lei n. 7.347/1985 (art. 21 da Lei n. 12.846/2013), ou seja, da ação civil pública. Consoante doutrina especializada, a LACP se insere dentro do denominado microsistema processual coletivo, por meio do qual os diplomas que tutelam os direitos difusos e coletivos se comunicam em verdadeiro diálogo das fontes.

A Lei n. 7.347/1985 prevê o termo de ajustamento de conduta como um mecanismo de tutela extrajudicial dos direitos difusos e coletivos. Ademais, o Ministério Público poderá se valer de todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela do direito difuso envolvido, por incidência do art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, consoante alerta Cambi:

Por força do artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e do artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública, aplicável aos atos da Lei 12.846/2003, nos termos do artigo 21, o Ministério Público poderá ajuizar todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela do patrimônio público. Nesse sentido, por exemplo, se a autoridade administrativa não tiver suspenso administrativamente os efeitos do ato objeto de investigação (art. 10, par. 2.º, da Lei 12.846/2013) ou com a intervenção judicial, caberá ao Ministério Público ajuizar ação cautelar para suprir tal omissão, até o ingresso da ação civil pública ou tomar as medidas de urgência, junto ou no curso desta ação, a fim de que a pessoa jurídica não continue a se beneficiar com os atos contrários à Administração Pública. (CAMBI, 2014, p. 40).

Quando o Ministério Público não tiver ajuizado a ação civil pública, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de nulidade do processo (art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985).

O Ministério Público, como um dos legitimados à propositura da ação civil pública voltada à aplicação das penalidades previstas no art. 19 da Lei n. 12.846/2013, exercerá importante papel no combate à corrupção, sendo um dos órgãos responsáveis a provocar o Poder Judiciário para punir pessoas jurídicas que se tenham beneficiado com atos de corrupção.

4. Conclusão

A prevenção e o combate à corrupção representam um dos maiores desafios da sociedade contemporânea, notadamente em países com cultura permissiva como o Brasil¹⁴, ao que se soma as dificuldades inerentes à clandestinidade que tais atos, via de regra, assumem.

Trata-se de desafio global, cabendo aos países desenvolver cada vez mais mecanismos que fortaleçam a prevenção e o combate à corrupção.

O microssistema de combate à corrupção no Brasil foi incrementado com o advento da Lei n. 12.846/2013, que, ao conferir eficácia exógena ao princípio da moralidade administrativa, passou a prever penalidades às pessoas jurídicas que mantenham vínculos com órgãos públicos que de algum modo se tenham beneficiado de atos corruptos.

Trata-se de diploma que possui deficiências que demandarão aprimoramentos legislativos, mas que, sem dúvida, representa grande avanço na legislação pátria, funcionando como mais um mecanismo para o combate à corrupção que grassa na sociedade.

14 Registre-se, a título de exemplo que ganhou destaque nacional, quando um ministro de Estado pressionou outro ministro de Estado a rever uma decisão do IPHAN Nacional que havia embargado a obra de um prédio de luxo no qual ele tinha adquirido uma unidade. Nesse episódio de permissividade que perpassa a sociedade, os líderes da base governista na Câmara dos Deputados fizeram um manifesto de apoio ao ministro de Estado que pressionou o colega e o entregaram ao Palácio do Planalto. (AMARAL, 2016).

A ciência e a participação efetiva do Ministério Público nos processos de aplicação das penalidades administrativas e judiciais afiguram-se indispensáveis e, certamente, conferirão a segurança jurídica necessária para que o diploma ganhe a efetividade almejada.

5. Referências

AMARAL, Luciana. Líderes da base entregam manifesto de apoio a Geddel. *Globo G1*, 22 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/lideres-da-base-entregam-geddel-manifesto-de-apoio.html>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BATISTI, Beatriz Miranda. Fundamentos teóricos da responsabilidade empresarial objetiva por ato de corrupção nos termos da Lei 12.846/2013. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 1., 2015, Belo Horizonte. *Publicações...* Belo Horizonte: UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara, 2015. p. 189-207. Disponível em: <www.conpedi.org.br/publicacoes>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 5.208, de 10 de maio de 2016. Altera a Lei n. 12.846, de 1.º de agosto de 2013, e a Lei n. 8.429, de 2 de julho de 1992, para dispor sobre condições para celebração de acordos de leniência com pessoas físicas e pessoas jurídicas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2083754>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Justiça Federal do Paraná. Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa n. 5006717-18.2015.4.04.7000/PR, 5ª Vara, Juíza Giovanna Mayer. *DJ*, 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/decisao-improbidade-lava-jato.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Justiça Federal do Paraná. Petição n. 5020175-34.2017.4.04.7000/PR, 13ª Vara, Juiz Sérgio Fernando Moro. *DJ*, 22 maio 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/05/homologacao-acordo-odebrecht.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Lava-Jato: força-tarefa do MPF e CADE celebram acordo de leniência com Camargo Corrêa*, 2015. Disponível em: <<http://www.prpr.mpf.mp.br/news/lava-jato-forca-tarefa-do-mpf-e-cade-celebram-acordo-de-leniencia-com-camargo-correa>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *MPF firma acordos de leniência com Odebrecht e Braskem*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-firma-acordos-de-leniencia-com-odebrecht-e-braskem,2016>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Acordo de leniência: força-tarefa Greenfield e procuradores do MPF fecham acordo com J&F*, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/acordo-de-leniencia-forca-tarefa-greenfield-e-procuradores-do-mpf-fecham-acordo-com-jf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. IC 1.30.001.001111/2014-42, 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão, Rel.: Mônica Nicida Garcia, Brasília, DF, 1º de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/IC1.30.001.001111.201442_Reduzido.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 15.166/BA, Rel.: Min. Castro Meira, Segunda Turma, Brasília, DF, 7 de agosto de 2003. *DJ*, p. 262, 8 set. 2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=15166&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/13. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 4, p. 11-43, 2014.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei 12.846/2013. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 2, n.1, p. 160-185, 2015.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: lei 12.846/13*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DINO, Nicolao. A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronald de Pinheiro (Orgs.). *A prova no enfrentamento à macrocriminalidade*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 439-460.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. Breves comentários à lei da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira. In NASCIMENTO, Melillo Dinis do Nascimento (Org.). *Lei anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei n. 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 29-57

FORTINI, Cristiana. *Uma rápida comparação entre a Lei 12.846/13 e norte-americano foreign corrupt practices act (FCPA)*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/cristiana-fortini/uma-rapida-comparacao-entre-a-lei-1284613-e-norte-americano-foreign-corrupt-practices-act-fcpa>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

FORTINI, Cristiana; FARIA, Edmur Ferreira de. Os contornos do acordo de leniência após a medida provisória n. 703/15: promessa de sucesso ou cenário de incertezas. *Revista Duc In Altum*, Cadernos de Direito, Recife, v. 8, n. 14, p. 35-60, jan-abr. 2016.

FÓRUM MUNDIAL ECONÔMICO. *Ethics and corruption*, 2017-2018. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=G-CIA.01.01.02>> Acesso em: 25 abr. 2017.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GARCIA, Emerson. Aspectos da nova lei anticorrupção. *MPMG Jurídico: em defesa do patrimônio público*, Belo Horizonte, p. 8-16, 2014.

GARCIA, Mônica Nicida. Três Convenções internacionais anticorrupção e seu impacto no Brasil. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKU, Maurício; ADRI, Renta Porto (Coord). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 271-285.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord). *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/1ef013e1f4a64696ee-b89f0fbf3c1597.pdf>> Acesso em: 17 maio 2017

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. A “nova” lei anticorrupção brasileira (Lei Federal n. 12.846). *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*. Curitiba, n. 82, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 09-20, fev. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flavio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 28, p. 1-21, nov.2011-jan.2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

NORONHA, E. Magalhães. *Direito Penal: introdução e parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978.

NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKU, Maurício; ADRI, Renta Porto (Coord). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 15-35.

PIMENTEL, Isabella Arruda. *A corrupção no Brasil e a atuação do Ministério Público*. 2014. Dissertação (Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Interpretação do artigo 30 da Lei 12.846/2013. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 103, v. 947, p. 281-294, set. 2014.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.transparency.org/country/#BRA>> Acesso em: 25 abr. 2017.

Artigo recebido em: 29/08/2017.

Artigo aprovado em: 26/09/2017.

DOI: 10.5935/1809-8487.20170010